

SCHIFFNER IMOLA

## Az uniós polgárok konzuli védelmének lehetőségei a tagállamok gyakorlatában

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 23. cikke arról rendelkezik, hogy valamennyi uniós állampolgárnak harmadik országok területén, ahol az a tagállam, melynek állampolgárságával rendelkezik, nem képviselteti magát, joga van a védelemre akármelyik tagállam részéről ugyanolyan feltételek mellett, mint ennek az államnak az állampolgára. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikke is.<sup>1</sup> A rendelkezések szerint a nemzeti védelem hiánya jogosítja fel az állampolgárt egy másik tagállam védelmére. Hiánynak tekinthetjük, ha abban az országban a jogsértett személy állampolgársága szerinti állam, illetve olyan állam, amely azt állandóan képviseli, nem rendelkezik sem elérhető állandó képviselettel (nagykövetség, konzulátus), sem egy védelem megadására illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal.<sup>2</sup> Jelenleg csupán három országban rendelkezik minden tagállam képviselettel: a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban, illetve 167 harmadik ország közül 107 olyan ország van, ahol maximum 10 tagállamnak van képviselete.<sup>3</sup>

Ezt a védelmet „ugyanolyan feltételekkel” kell nyújtani, mint az adott állam állampolgárainak. Az azonos feltételekkel való védelemnyújtás nem jelenti a védelem egységességét, hiszen a saját állampolgárainak nyújtható védelem tagállamonként eltérő szabályozást és gyakorlatot takar,<sup>4</sup> mindezek ellenére a Bizottság célul tűzte ki az egységes védelem megteremtését.

Sokáig azonban az sem volt egyértelmű, hogy valójában ez a rendelkezés milyen jellegű jogot, illetve milyen tartalmú védelmet biztosít az Unió állampolgárainak. Voltak olyan tagállamok, melyek a diplomáciai védelem jogának megteremtését látták benne,<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> „Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai.”

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action> (Letöltés ideje: 2011.09.30.)

<sup>3</sup> A Tanács 2005. december 12-i dokumentuma az Unió elnökségének Unión kívüli képviseletéről, amelyet nem tettek közzé. A dokumentumból kiderül az is, hogy a tagállamok kevés diplomáciai és konzuli képviselettel rendelkeznek Közép-Amerikában, a karibi térségben, Közép-és Kelet-Afrikában.

<sup>4</sup> Csupán néhány tagállam ismeri el a jogorvoslat lehetőségét a védelem megtagadása esetén.

<sup>5</sup> STEIN, TORSTEN: *Die Regelung des diplomatischer Schutzes im Vertrag über die Europäische Union*. in: Ress, Georg – Stein, Trosten (Hrsg.) *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht* Normos, 1996. 99. p.

mások azonban a rendelkezés hatáskörét a konzuli védelem nyújtásában húzták meg. Mindazonáltal, bár a szerződéses rendelkezés nem határozza meg pontosan, az azóta a rendelkezéshez kapcsolódó, annak érvényesítését szolgáló szabályok, és a jelenleg is aktuális bizottsági iránymutatás<sup>6</sup> fényében eldőlni látszik; a konzuli védelem jogát tartalmazza a rendelkezés.<sup>7</sup>

Ez az eddig kissé elhanyagolt, illetve kevésbé hatékony jogosultság került az utóbbi években egyre inkább előtérbe, és határozott terve az Európai Bizottságnak, hogy konkrét tartalmat, illetve érvényesíthetőséget adjon a rendelkezésnek. A Lisszaboni Szerződés egyik legjelentősebb változtatása a területen, hogy elvetette a kormányközi jogalkotás rendszerét és helyette felhatalmazta a Bizottságot a jogalkotás kezdeményezésére, így tehát irányelvek indítványozására lett hatásköre az uniós szervnek.<sup>8</sup> A megváltozott rendelkezéseknek megfelelően „a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.”<sup>9</sup>

Ennek a célnak a fényében a Bizottság háromévente jelentést készít az EUMSz. 23. cikkének alkalmazásáról, illetve egyéb módon is dokumentálja a terület fejlődését és szükségleteit.

Többek között az Európai Tanács ösztönzésére került ennek a területnek a fejlesztése a 2010-ben elkezdődött Stockholmi Program célkitűzései közé is. Cél, hogy „megfelelő intézkedéseket fogadjanak el a koordinálás és kooperálás érdekében az EUMSz. 23. cikkének megfelelő konzuli védelem kialakítása céljából.”<sup>10</sup>

Tovább bonyolítja a helyzetet az Európai Unió Külügyi Szolgálatának létrehozása, melynek keretében sor kerülhet a tagállamok diplomáciai képviseletei közötti szorosabb együttműködésre is, hiszen az Európai Külügyi Szolgálat célja, hogy az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli és diplomáciai védelme tekintetében a Külügyi Szolgálat keretei között működő uniós küldöttségek támogató szerepet játszanak. Az Unió külső fellépéseinek összhangja és jobb koordinálása érdekében az EKSZ-nek segítenie kell továbbá az Európai Tanács elnökét, valamint a Bizottság elnökét és tagjait a kapcsolatok területén végzett feladataikban, és szorosan együtt kell működnie a tagállamokkal.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek; Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők, Brüsszel, 2011.03.23.

<sup>7</sup> A Bizottság többféle módon is igyekezett meghatározni mit is ért ezen védelem alatt. Többek között támogatásról, és segítségről beszélt, melyet az állam nyújthat az állampolgárainak külföldön, egy olyan védelemről, melyet konzuli és diplomáciai képviseletek nyújthatnak, védelemről, melyet nemcsak válsághelyzetben, hanem a mindennapi életviszonyokban nyújthat a külképviselet.

<sup>8</sup> Az Európai Unió intézményei jogosultakká váltak arra, hogy pénzügyi és logisztikai segítséget nyújtsanak a tagállami akcióknak.; VERMEER KÜNZLI: *Exercising Diplomatic Protection; The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*. ZaöR (online) 2006, Vol. 66. 344. p.

<sup>9</sup> Tehát a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a jogosultság már nemcsak az elsődleges jogforrások szintjén, hanem a másodlagos jogforrások tekintetében is relevánssá válik.

<sup>10</sup> OJ 2010/C 115/01-A Stockholmi Program- A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, Tanácsi dokumentum 17024/09 (2009 december 2.).

<sup>11</sup> RÉTFALVI FLÓRA: *Európai Külügyi Szolgálat ma*. Grotius folyóirat (Grotius.hu) 2010. 2. p.

Az Európai Parlament 2007. június 13-án kelt dokumentumában<sup>12</sup> arra hívta fel a tagállamok és a Bizottság figyelmét, hogy milyen tekintetben látja problémásnak, és tartja szükségesnek továbbfejleszteni az uniós polgárok védelmének szabályozását:

### 1. Jogbiztonság és a közös európai normák hiánya

Az eddigi jogi és politikai lépéseket összegezve elmondható, hogy a rendelkezés hatékonyságát csökkentette, hogy viszonylag hiányos és pontatlan rendelkezések léteztek a védelmet illetően. Ezek lehetetlenné tették a védelem tartalmának egyértelmű meghatározását, illetve azt, hogy egy valóban érvényesíthető jogosultságról beszélhessünk.<sup>13</sup> Problémát okozott az is, hogy egy olyan jogterületről beszélünk, ahol a tagállamok rendelkezései és szabályozása azonban igen eltérő, hiszen eddig csak kormányközi együttműködés volt meghatározva.

A tagállamok nem tehetnek különbséget a saját állampolgáraik és más uniós polgárok között a harmadik államokban nyújtott védelem tekintetében. A jelenlegi helyzet mindazonáltal úgy jellemezhető, hogy azok a normák, melyek alapján az uniós polgárok védelemben részesítése zajlik, eltérnek attól függően, hogy melyik tagállamról van szó.

### 2. A működés átláthatóságának hiánya és a pénzügyi kérdések bizonytalansága

A jelenlegi uniós helyzet abban a tekintetben is elégtelen, hogy nem egyértelmű, hogy egy kialakuló krízissituációban, melyik tagállam konzuli képviseletéhez lehet fordulni harmadik államban. További probléma, hogy a tagállamok még nem alakították ki a pénzügyi felelősségvállalás rendszerét, és a pénzügyi szolidaritás alapjait, így a jelenlegi helyzetben a tagállamok konzuli képviselői vonakodnak pénzügyi segítséget nyújtani.<sup>14</sup>

Ennek megfelelően a Bizottság célja, hogy:

- a konzuli védelem gyakorlati kérdéseire koncentrálva a harmadik államok területén nyújtott védelem jogi legitimizálása megtörténjen, a harmadik államok szükséges beleegyezésének nemzetközi szerződésben elhelyezett „klauzulás” megoldásának lehetőségeit vizsgálva. A Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy harmadik országokkal kötendő jövőbeni kétoldalú egyezményeikbe foglaljanak bele egy hozzájárulási záradékot. Hasonlóképpen a Bizottság tervezi a Közösség és tagállamai, valamint harmadik országok közötti jövőbeni „vegyes” megállapodásokba hozzájárulási záradék belefoglalását.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Az Európai Parlament Állampolgári jogok, bel- és igazságügyi bizottságának munkadokumentuma az uniós polgárokat harmadik államokban megillető diplomáciai és konzuli védelmről, 2007. június 13., [www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5531372](http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5531372)

<sup>13</sup> KÜNZLI i.m. 339. p.

<sup>14</sup> Az uniós polgárok harmadik államokban leggyakrabban olyan esetekben kérnek segítséget, mikor valamennyi pénzüket, papírjaikat elveszítik és teljes pénzügyi segítségre szorulnak.

<sup>15</sup> Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez, Cselekvési terv 2007–2009, 5.5pont.

- meghatározza, hogy kire terjed ki az a védelem a harmadik államokban, állást foglaljon a családtag kategóriájáról;
- törekedjen a tagállamok közötti együttműködés formáinak meghatározására, és a gyakorlatban való működtetésére.

Mindezen kérdések mellett további hátráltató tényező, hogy az uniós polgárokat megillető védelem formája és tartalma nehezen követhető és kiszámítható, hiszen a tagállamok az eset összes körülményeinek figyelembevételével az esetről-esetre való döntés elvét követik.<sup>16</sup> Ez megnehezíti az uniós polgárok informálódását a lehetséges védelmi eszközökről, illetve az egységes, megkülönböztetéstől mentes fellépést is megnehezíti. Ezért javasolja azt a Bizottság, illetve törekszik arra a jövőben, hogy olyan általános rendelkezések szülessenek, melyek az alapjai lehetnek egy uniós szintű konzuli segítségnyújtásnak.<sup>17</sup> A tagállamok ezirányú törekvéseit tovább erősítheti az Európai Unió Külügyi Szolgálatának létrehozása is, melynek keretében sor kerülhet a tagállamok diplomáciai képviselői közötti szorosabb együttműködésre is.<sup>18</sup>

### *A konzuli segítségnyújtás nemzetközi jogi alapjai*

Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés által hozott újításoknak köszönhetően egy olyan területen próbálja a tagállamok együttműködését megvalósítani, mely korábban teljes egészében az államok kizárólagos szuverenitásába tartozott. A tagállamoknak arra kell megoldást találniuk, hogyan válhat a klasszikus konzuli segítségnyújtás egységesen végzett uniós tevékenységgé.

A konzuli tevékenység jelenlegi nemzetközi gyakorlatát kétoldalú nemzetközi egyezmények és az 1963-ban aláírt Bécsi Egyezmény rendezi. A Bécsi Egyezmény hatályba lépése óta az Egyezmény rendelkezései jelentik a hatályos szabályokat a konzuli segítségnyújtás területén, azzal hogy számos volt szovjet blokkba tartozó állam kötött kétoldalú megállapodást konzuli kérdésekben, de ezek a megállapodások a legtöbb esetben a Bécsi Egyezmény szellemiségével összhangba hozhatók.<sup>19</sup>

Az 1963-as Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról az 5. cikkben a következőképpen rendelkezik a konzuli feladatokról:

„5. cikk a) a küldő állam, a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban a nemzetközi jog által megengedett keretek között.”<sup>20</sup>

A Bécsi Egyezmény idézett rendelkezése azonban a védelmet kizárólag az állam saját állampolgárai vonatkozásában biztosítja és minderre a nemzetközi jog által megadott keretek között kerülhet csak sor.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> STOROST CHRISTIAN: *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?* Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005.

<sup>17</sup> A Tanács megítélése szerint hiányoznak a közös eszközök és a közös eljárási szabályok., Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 15505/10., 8. p.

<sup>18</sup> WESSEL R. – van. VOOREN B.: *The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of International Law*. events.uaces.org/documents/papers/1201/wessel.pdf

<sup>19</sup> LUKE T. LEE: *Consular Law and Practice*. Second Edition Clarendon Press – Oxford, 1991. 336–368. pp.

<sup>20</sup> HARGITAI JÓZSEF: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, 2005.

Az Európai Unió által biztosítani kívánt konzuli segítségnyújtás valamennyi uniós polgár számára rendelkezésre áll az EUMSz. 23. cikke alapján így kérdés hogy a tagállamok külképviseletei milyen körülmények között biztosíthatják ezt a nemzetközi jog keretei között. Érdemes megvizsgálni a vonatkozó egyezmény további rendelkezését is, így a Bécsi Egyezmény 8. cikkét.<sup>22</sup>

„A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”

Általában ez a helyzet akkor áll elő, ha az illető államnak azon a helyen konzuli képviselete nincs. Ez a rendelkezés speciális körülmények és események hiányában is megengedi a harmadik állampolgárok védelmét, ez azonban csak a harmadik állam értesítése mellett történhet meg.<sup>23</sup> Ilyen helyzet leggyakrabban azonban krízisszituációban, háború, illetve a két állam közötti kapcsolatok megszakadása esetén szokott felmerülni. A konzuli funkciók kiterjesztése gyakran szerződésben kerül megerősítésre. Ennek hiányában kizárólag a fogadó állam hozzájárulásával végezhető ilyen tevékenység.<sup>24</sup>

Ennek fényében talán a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény ezen paragrafusát lehet a leginkább nemzetközi jogi alapnak tekinteni ahhoz az uniós jogosultsághoz, melyet az EUM Szerződés 23. cikke teremt.<sup>25</sup>

A nemzetközi jog szabályai szerint annak sincs akadálya, hogy egy állam kinyilvánítsa érdekvédelmi hatáskörét a területén letelepedett hontalanok vagy menekültek személyi körére is.<sup>26</sup> Az államok nemzetközi viszonyait tekintve találhatunk példát ilyen irányú gyakorlatra. Így a svájci államszövetség 1968. január 26-án közzétett jegyzékében azt az álláspontot fogadta el, miszerint azt a menekültet, akinek menedékjogot biztosított az átmeneti külföldi tartózkodása alatt, konzuli védelemben fogja részesíteni szükség esetén, amennyiben a külföldi állam ezt nem kifogásolja.<sup>27</sup> Nem ütközött nemzetközi jogi normába az NSZK azon gyakorlata sem, hogy az NDK állampolgárait saját belső normái alapján védelemben részesítette, amennyiben a személy az NSZK alkotmánya szerint németnek volt tekinthető.<sup>28</sup> A német konzuli törvény a német konzul se-

<sup>21</sup> Az 1963-as Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról hasonlóan rendelkezik, mikor az 5. cikk a) pontjában „a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelméről” rendelkezik a nemzetközi jog által megengedett keretek között.

<sup>22</sup> TORSTEN i.m. p. 98.

<sup>23</sup> A fogadó állam egyet nem értésének kifejezettnak kell lennie.

<sup>24</sup> LUKE T. LEE, HARGITAI: i.m.

<sup>25</sup> A diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezmény 6. cikke szerint lehetőség van ún. közös külképviseletek létrehozására. Ennek nemzetközi jogi előfeltétele, hogy a fogadó állam ebbe beleegyezzen. Ettől azonban el kell határolni azt az esetet, mikor az állam külképviselete a saját állampolgárain kívül más állam polgárainak védelmét is ellátja. Erre kerülhet sor az egyezmény 46. cikkében rögzített esetben mikor: „a küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével, és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére, elláthatja harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét.” Meg kell azonban jegyezni, hogy a jogirodalom és a joggyakorlat tanúsága szerint is az ilyen módon a diplomáciai képviselő által más állampolgárnak nyújtható védelem leginkább a konzuli védelemre korlátozódik.

<sup>26</sup> HARGITAI 2005, 298. p.

<sup>27</sup> A Svájci Szövetségi Tanács által 1967. nov. 24-én elfogadott törvény a diplomáciai és konzuli szolgálatról (Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes) 22. c. 3. pont; in: HARGITAI 2005.

<sup>28</sup> HARGITAI 2005, 299. p.

gítségnyújtási tevékenységét jelenleg is kiterjeszti; a német állampolgárok nem német állampolgárságú családtagjaira is.<sup>29</sup>

Mindenesetre kétséges azt állítani, hogy a harmadik állam, amely nem járult hozzá ahhoz, hogy olyan európai állam gyakoroljon (diplomáciai) védelmet, akinek a sértett egyén nem is az állampolgára, köteles-e elismerni ennek az államnak a jogát egy nem-állampolgár védelmére. Az említett rendelkezések közös jellemzője, hogy minden esetben megköveteli, hogy a harmadik állam legalább egy szóbeli tájékoztatás formájában értesüljön a védelem más állampolgárnak történő biztosításáról. Mindazonáltal mindig felmerülnek olyan esetek, ahol a fogadó állam megváltoztatva korábbi álláspontját a továbbiakban már nem kíván beleegyezni egy ilyen gyakorlatba, a Bécsi Egyezmény pedig abszolút diszkrecionális jogot ad ebben a döntésben a fogadó államnak.

Véleményem szerint az, hogy az Európai Unió által vállalt védelmi kötelezettség egy valóban érvényesíthető, megkülönböztetés nélkül és lehetőleg egységesen biztosítható jog legyen az uniós polgárok számára az a tagállamok törekvéseinek függvénye.

Ezért tartom vizsgálatra érdemesnek a tagállamoknak az Unión kívül fennálló konzuli gyakorlatát és leginkább együttműködését. Álláspontom szerint ezeknek a konzuli együttműködéseknek a kiindulópontjául ugyanaz a szándék szolgálhatott; kölcsönösen megvédeni a másik állam polgárát külföldön. Így az ezekben a szerződésekben rögzített megoldások és együttműködési formák mintául szolgálhatnak, illetve iránymutatást adhatnak az Unió jogalkotói számára, akik előtt a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta ott áll a feladat, uniós jogi normákkal tegyék a gyakorlatban működővé az EUMSz. 23. cikkét.

### *Regionális konzuli együttműködés a tagállamok között*

Az Európai Unión belül csak két regionális együttműködés foglalkozik a konzuli védelemmel; a Skandináv Egyezmény és a Balti Egyezmény.

A Skandináv Egyezmény 5 skandináv állam, Norvégia, Izland, Dánia, Svédország és Finnország között jött létre 1962-ben Helsinkiben. A megállapodás célja az volt, hogy tovább erősítse a már meglevő szoros kapcsolatot az északi országok között. A Balti Egyezmény pedig 1999-ben kötött Vilniusban Észtország, Litvánia és Lettország között, már azzal a céllal, hogy a konzuli együttműködést támogassa a résztvevő országok között.

Kijelenthető, hogy mindkét megállapodás elsősorban a felek közötti konzuli együttműködés elősegítésére született, másodsorban pedig az állampolgársági kapcsolatok javítását szolgálja mind a saját állam, mind a másik államok viszonylatában. Meg kell állapítani, hogy a két egyezmény bár hasonló tartalmú, a saját elképzeléseit valósítja meg, illetve olyan országok között jött létre, melyek hagyományosan szoros, egyéb ügyekre is kiterjedő együttműködést alakítottak ki a korábbiak során.

És bár a Helsinki Szerződés csak a 34. cikkében tesz említést a konzuli és diplomáciai együttműködésről a tagállamok együttműködésének egy nagyon jelentős részéről van szó.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> HARGITAI 2005, 299. p.

Ezzel szemben a balti együttműködés a konzuli segítségnyújtás közös alapjainak megteremtésére törekszik. Ezáltal a konzuli védelemre vonatkozó szabályok jóval részletesebbek, mint a Helsinki Szerződésben. A Balti Megállapodás megismétli az uniós iránymutatásban rögzített konzuli feladatokat,<sup>31</sup> majd kiegészíti azt bizonyos közjegyzői és adminisztratív funkciókkal.<sup>32</sup> A Balti Szerződés általános szabályok rögzítésére is vállalkozik, így például a segítségben részesített és segítséget nyújtó állam definícióját is tartalmazza.<sup>33</sup>

Bár mindkét szerződés háttéréül szolgál a rendelkezés, kizárólag a Balti Szerződés utal vissza a Bécsi Egyezmény már idézett 8. cikkére, mikor arról rendelkezik, hogy az állam csak akkor nyújthat segítséget, amennyiben a fogadó állam nem kifogásolja azt.<sup>34</sup>

Amit azonban mindkét szerződés egyaránt kiemel, hogy az állam csak olyan állam polgárának nyújthat konzuli segítséget, mely állampolgár állama nem rendelkezik képviselővel a fogadó államban. Így tehát a regionális együttműködések mindkét olyan tényezővel számolnak, mely az Európai Unió szabályozásában is megtalálható az uniós polgárok számára biztosított konzuli védelem feltételeként.

A regionális együttműködés keretei között nyújtott védelem személyi köre:

Természetesen a Szerződő felek állampolgárai részesülhetnek a konzuli segítségnyújtásban a másik állam részéről. A kritikus kérdések abban mutatkoznak meg, hogy ez a személyi kör meddig bővíthető.

A Balti Szerződés úgy rendelkezik, hogy a konzuli segítség „a megsegített állam állampolgárának” nyújtható. A Szerződés arról is rendelkezik, hogy a segítséget nyújtó állam hogyan győződhet meg arról, hogy jogosult személyről van szó.<sup>35</sup> Azt ki kell azonban emelni, hogy a „polgár” fogalma többet foglal magába, mint a balti államok állampolgárai, kiindulva abból, hogy a jelentős számban jogosultak az érintett államok területén tartózkodni olyan személyek is, melyek nem rendelkeznek állampolgársággal. (Isd. orosz állampolgárok). A Helsinki Szerződésben a jogosult „polgár” fogalma ennél pontosabb meghatározáson alapszik.

#### a) állandó tartózkodók

A balti államok azonban tovább bővítik a jogosulti kört, hiszen az állandó tartózkodók számára is az állampolgárokkal megegyező feltételek mellett biztosítanak védelmet. Ahogy a litván jelentések rögzítik: „a konzuli védelem olyan hontalan személyeknek is nyújtható, akik jogszerűen tartózkodnak a külföldi államban állandó tartózkodási enge-

<sup>30</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Core Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 14. p.

<sup>31</sup> Továbbiakban 95/553/EK határozat Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről szóló határozat, mely rögzíti, hogy a védelem igénybe vehető: letartóztatás vagy fogva tartás; baleset vagy súlyos betegség; a polgár által elszenvedett erőszakos cselekmény; haláleset; a rászoruló polgárnak nyújtott segítség, vagy hazatelepítés esetén.

<sup>32</sup> A Balti Megállapodás 3. cikk.

<sup>33</sup> A Balti Megállapodás 1. cikk (1) és (2) bekezdése.

<sup>34</sup> A Balti Megállapodás I. cikk.

<sup>35</sup> A Balti Megállapodás 4. cikk.

déllyel bírva a Litván Köztársaságban.” Lettország kiterjeszti a védelmet minden lett útlevéllel rendelkező személyre. Észtország korlátozott konzuli védelmet biztosít olyan nem-állampolgárok számára, akik Észtországban élnek tartózkodási engedéllyel, vagy akik számára észt idegenrendészeti útlevél került kibocsátásra.<sup>36</sup>

Mind a három skandináv ország konzuli védelmet biztosít az állandó tartózkodók számára. Míg azonban Finnország hasonló módon rendelkezik, mint a balti államok, addig Svédország kiterjeszti védelmét minden Svédországban élő külföldre minden további követelmény nélkül. A dán konzuli képviselők még további engedményeket tesznek és kiterjesztik a védelmet olyan külföldiekre is, akik más északi országban tartózkodnak állandó jelleggel.<sup>37</sup>

#### b) családtagok

A Balti Szerződés nem tartalmaz rendelkezést olyan családtagok vonatkozásában, akik nem rendelkeznek valamelyik balti állam állampolgárságával vagy uniós polgársággal. Ez azt jelentené, hogy a rendelkezések nem terjesztik ki a konzuli védelmet a harmadik állam állampolgárságával bíró családtagokra, azonban az államok gyakorlata mégis ismeri azt a lehetőséget, miszerint krízishelyzetben evakuálás esetén a konzuli segítség biztosítható.<sup>38</sup> A Helsinki Szerződés szintén nem foglalkozik a családtagok kérdésével. Krízishelyzetben lebonyolított evakuálás esete az államok gyakorlatában azonban itt is kivételt képez.<sup>39</sup>

#### c) a harmadik államok értesítése

Az érintett államok nem említik rendelkezéseikben, hogy sor került volna a konzuli védelem lehetőségéről való értesítésre, az azonban megfigyelhető, hogy a harmadik államok rendszerint esetről-esetre informálódnak a konzuli védelem ilyenirányú gyakorlatáról.<sup>40</sup>

A regionális együttműködések adta konzuli gyakorlaton túlmenően a tagállamok gyakorlatának mintájául szolgálhatnak a fennálló kétoldalú konzuli megállapodások is. Ezek a szerződések általában két kérdésről rendelkeznek: a Szerződő felek megállapodnak arról, hogy a másik fél állampolgárainak konzuli védelmet biztosítanak, másodsorban a nem uniós államok beleegyeznek egy uniós állam másik uniós állam nevében gyakorolt konzuli tevékenységébe. A hatályos kétoldalú konzuli megállapodások kiternek az uniós joggyakorlat egy másik nyitott kérdésére is, így a konzuli és diplomáciai lehetőségek, eszközök megosztásának problémájára.

<sup>36</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.itig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 17. p.

<sup>37</sup> uo.

<sup>38</sup> A litván és észt jelentések alapján.

<sup>39</sup> uo.

<sup>40</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States 16. p.



### *A Bécsi Egyezmény előtt született kétoldalú szerződések*

Azzal együtt, hogy a résztvevő államok konzuli gyakorlatát illetően a vizsgálatok forrásai lehetnek, gyakorlati relevanciájuk jelentősen csökkent azóta, mióta a Bécsi Egyezmény<sup>41</sup> megszületett, hiszen azóta a korábbi kétoldalú szerződések megkötői is többségében csatlakoztak a Bécsi Egyezményhez. Így a szocialista államok által az 1950-es és 60-as években megkötött szerződések, melyek tartalma hasonlít a Bécsi Egyezmény rendelkezéseihez, mindenképpen hozzájárultak a konzuli jog fejlődéséhez, de jelenlegi hatásuk a konzuli együttműködésre már megkérdőjelezhető.

Az újabb szerződések tekintetében elmondható, hogy a Bécsi Egyezmény aláírását követően keletkeztek, tehát figyelembe vették annak rendelkezéseit, így az Egyezmény rendelkezéseinek speciális megközelítését, szabályozását lehetjük meg ezekben a szerződésekben. Ezeknek a szerződéseknek a gyakorlati jelentőségét azonban az Európai Unió Maastrichti Szerződésének újonnan megjelenő rendelkezése csökkentette, hiszen a Szerződés 20. cikke vállalta az uniós polgárok védelmét az Unión kívüli országokban.

#### **a) Az osztrák-magyar konzuli megállapodás**

A két ország közötti megállapodás 2005. december 20-án lépett hatályba, így tehát két uniós tagállam döntött az együttműködés mellett. A felek arról állapodtak meg a szerződésben, hogy a diplomáciai és konzuli képviselteik együttműködnek a nemzetközi jog és a szerződő államok nemzeti jogának betartása mellett.<sup>42</sup> A megállapodás szerint egyes konzuli feladatokat közösen is elláthatnak, és erről esetenként megegyeznek.<sup>43</sup> Azon harmadik államokban, ahol csak az egyik Félnek van képviselte, ott ez az állam a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Szerződés, valamint a Konzuli Egyezmény keretei között meghatározott feladatokat a másik Fél javára elláthat.<sup>44</sup> A Felek fenntartják a lehetőséget, hogy ezen túlmenően is megállapodhatnak, hogy a harmadik államban diplomáciai vagy konzuli képvisellel rendelkező Fél logisztikai támogatást, így különösen irodahelyiséget és kommunikációs lehetőségeket biztosít a másik Fél diplomatái vagy konzuli tisztviselői állandó vagy ideiglenes elhelyezéséhez és munkavégzéséhez.<sup>45</sup> A Felek megállapodása a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően speciális esetként kezeli a válsághelyzeteket, így az együttműködés ebben az esetben különösen az alábbi tevékenységekre terjed ki: egymás tájékoztatása a válsághelyzetekben szerzett tapasztalatokról, egyeztetés a tervezett intézkedésekről, a válsághelyzet helyszínén való közös intézkedés, gyakorlati segítség nyújtása mindkét ország állampolgárai részére.<sup>46</sup>

Ami a rendelkezések alapján kijelenthető: a Megállapodás tárgyi hatálya szélesebb körű lehet a felek megegyezése alapján, mint az Európai Unióban biztosított konzuli védelem, mindenesetre ez az érintettek tájékoztatásával történhet csak meg.

<sup>41</sup> 1963-as Bécsi Konzuli Egyezmény

<sup>42</sup> A megállapodás 1. cikk (2) bekezdése.

<sup>43</sup> A megállapodás 2. cikk (1) bekezdése.

<sup>44</sup> A megállapodás 2. cikk (2) bekezdése.

<sup>45</sup> A megállapodás 4. cikk (1) bekezdése.

<sup>46</sup> A megállapodás 4. cikke.

### b) Luxemburg és Belgium közötti konzuli együttműködés

Hosszabb múltra tekint vissza az 1965-ben kötött egyezmény, így még a Maastrichti Szerződéssel megjelent uniós konzuli védelem előtt szabályozta a kérdéses együttműködést. Ennek alapján Belgium által biztosított konzuli segítség szélesebb körű, mint az uniós iránymutatások által rögzített védelmi tartalom. Így tehát sokkal inkább a konzuli jogról szóló Bécsi Egyezmény rendelkezéseihez közelít inkább a megállapodás, mint az uniós rendelkezésekhez, amikor azt vállalja, hogy a résztvevő felek állampolgárai számára közjegyzői feladatokat lát el, képviseleti funkciót vállal és segíti a közigazgatási hatóságok előtt való fellépésben az állampolgárt.<sup>47</sup> Természetesen ebben az Egyezményben is feltétel, hogy a bajba jutott állampolgár állama ne rendelkezzen képviselettel a fogadó államban.<sup>48</sup> Felfedezhető bizonyos különbségtétel a megállapodásban résztvevő államok, illetve más uniós tagállamok állampolgárainak nyújtott védelem szabályaiban, miszerint az uniós polgárok számára csak az uniós iránymutatás által megadott keretek között nyújt leginkább védelmet a bajba jutott polgárnak, míg egy hozzá forduló luxemburgi polgár teljesebb körű valódi jogosultsággal rendelkezik.<sup>49</sup>

### c) Ausztria és Svájc közötti konzuli együttműködés

A két állam közötti Megállapodást 1979-ben kötötték és 1980-ban lépett hatályba. Az egyezmény kizárólag a konzuli együttműködéssel foglalkozik, melyet a másik állam állampolgárainak biztosít a szerződő állam egy olyan harmadik országban, ahol az egyik országnak nincs képvisellete. Az általános gyakorlatnak megfelelően itt is értesíteni kell azt a harmadik államot, ahol a konzuli segítségnyújtás történik, és az ellátható konzuli feladatok itt jóval szélesebb körűek, mint az uniós rendelkezésekben.<sup>50</sup> Azonban ami érdekes újdonság a regionális és kétoldalú megállapodásokat tekintve, hogy a Megállapodás külön kiemeli: a nem képviselt állampolgár számára nyújtott védelem ugyanolyan mértékű és ugyanolyan feltételekkel nyújtott kell, hogy legyen, mint a saját állampolgárnak biztosított segítség.<sup>51</sup> Ez tehát annak a feltételnek a megjelenését jelenti, mely az uniós rendszerben jelenleg a más állam által nyújtott konzuli segítség alapszabálya.

### d) Cseh Köztársaság és Szlovákia közötti konzuli együttműködés<sup>52</sup> és Litvánia és Lengyelország közötti megállapodás

Mindkét szerződésről elmondható, hogy olyan államok között kötöttek, amelyek akkor még nem voltak az Európai Unió tagjai. Így az is megállapítható, hogy ezek az ál-

<sup>47</sup> A megkötött megállapodás 2–9.cikke.

<sup>48</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 19. p.

<sup>49</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 564. p.

<sup>50</sup> A Megállapodás 4. cikke szerint közelít a Bécsi Egyezményben rögzített feladatok teljességéhez.

<sup>51</sup> A Megállapodás 3. cikke

<sup>52</sup> A Megállapodás 1993. február 4-én lépett hatályba.

lamok a gyakorlatban sokkal inkább elfogadják a konzuli együttműködés alapjául az azóta jogi kötelezettségükkel előlépett uniós rendelkezéseket, mint a korábban megkötött konzuli megállapodást, így nem is terjeszkednek túl annak tartalmi keretein, illetve Litvánia a csatlakozás óta egyértelműen felülírtnak tekinti a saját konzuli megállapodását. Csehország és Szlovákia arra vállal kötelezettséget a Megállapodásban, hogy egymás állampolgárai számára közösen megállapított szabályok és gyakorlat alapján nyújtanak segítséget, különösen válsághelyzetben, evakuálás során.<sup>53</sup>

Érdemes megemlíteni még egy speciális tartalmú, de kapcsolódó konzuli megállapodást, ez pedig a *német-francia megállapodás* a konzuli források megosztásáról.<sup>54</sup>

A német-francia megegyezés arról szól, hogy a szerződő feleknek lehetőségük van közös konzuli képviselők létesítésére, ahol a hivatali helyiségek közül van közös és saját helyiség, és a költségek a használat arányában megoszlanak.<sup>55</sup>

Összességében elmondható ezekről a szerződésekről, hogy a nemzetközi jog, illetve a saját konzuli szabályaik alapján rendezett konzuli együttműködést feltételeznek. A legtöbb szerződés csak a konzuli együttműködés célját és tárgyát határozza meg, de részletekbe nem bocsátkozik a konzuli segítségnyújtást illetően. Tulajdonképpen kijelenthető, hogy ezek a szerződések a konzuli együttműködés jogi keretétől szolgálnak, melyet a résztvevő államok bármikor megtölthetnek tartalommal, alakíthatnak természetesen csak a másik fél tájékoztatása mellett. Az is látható, hogy a szerződések előszeretettel használják a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény rendelkezéseit és tartalmát saját megállapodásuk alapjául, egyetértve azzal, hogy a vonatkozó nemzetközi szabályok megváltoztatására nincs szükség. Természetesen az esetenként előálló szükségletek a védelem jellegét is változtathatják, de ez minden esetben belefér az előzetes elhatározásokba, célkitűzésekbe. Az uniós rendelkezésekhez képest általában szélesebb körűen, több kérdésre is kiterjedően biztosítják a másik szerződő fél állampolgárainak védelmét. Amellett, hogy fenntartják a lehetőségét a résztvevő államok további feladatainak ellátására is, ismerik a konzuli együttműködés más lehetséges eszközeit, így a közös konzuli helyiségek és a logisztikai támogatás intézményét is. A személyi kör nagyrészt megegyezik, ez a másik szerződő fél állampolgára, akit a rendelkezések tanúsága szerint kiváltságosabb helyzetbe hoznak, mint akár a többi uniós tagállam állampolgárait. A harmadik államok hozzájárulását konzuli segítségnyújtáshoz pedig minden bizonnyal hallgatólagosan megadottnak tekintik, legalábbis a vizsgált megállapodások nem írnak elő további intézkedéseket a kérdés vonatkozásában.

### *Az uniós tagállamok szabályozása és gyakorlata a konzuli védelem vonatkozásában*

Az uniós polgárok konzuli védelemhez való jogának szabályai vonatkozásában egy további forrás lehet a tagállamok ehhez kapcsolódó szabályai, illetve gyakorlata, hiszen a

<sup>53</sup> A Megállapodás 2. cikke

<sup>54</sup> A megállapodás aláírására 2006. október 12-én került sor, és 2008. március 1-jén lépett hatályba.

<sup>55</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 20. p.

jelenlegi rendszerben a tagállamok külképviselői vállalják magukra ezt a feladatot. Az EUMSZ. 23. cikke alapján pedig a tagállami állampolgárok olyan védelemre jogosultak, melyet az az állam saját állampolgárainak biztosít. Tehát a jogosultság érvényesülésének egy nagyon kritikus pontja a 27 tagállam gyakorlata. A következő szempontok alapján érdemes vizsgálni ezt a területet:

a) a védelemhez való jog

A tagállamok öt csoportját lehet megkülönböztetni.<sup>56</sup> Vannak olyan tagállamok, ahol alkotmányos rendelkezés szól az állampolgárok jogosultságáról.<sup>57</sup> Meghatározhatók olyan tagállamok is, ahol törvényi rendelkezés biztosítja a jogosultságot.<sup>58</sup> Olaszország és Svédország pedig azon tagállamok közé tartozik, ahol bár speciális rendelkezés nem tartalmazza a jogosultságot, de az állami gyakorlat erről tanúskodik. Vannak olyan tagállamok, ahol nincs speciális szabályozás a konzuli védelem lehetőségéről, illetve azon rendelkezések, melyek valamiféle védelmet biztosítanak az állampolgárok számára, széles diszkrecionális jogot is adnak az állami hatóságoknak az erről való döntésben.<sup>59</sup> Ide tartoznak azok a tagállamok is, melyek nem biztosítanak jogosultságot az állampolgáraik számára, azonban van konzuli joguk, mely a kérdés egy részét szabályozza.<sup>60</sup> És végül azok az országok, ahol nem biztosítanak jogosultságot az állampolgáraik számára, és maga a konzuli védelem nyújtása tisztán politikai kérdés.<sup>61</sup> Ezek a jogi különbségek még nem kell, hogy az uniós jogosultság teljes elvetéséhez vezessenek, hiszen az uniós rendelkezések csak arra jogosítják fel az uniós polgárokat, hogy a saját állampolgárokkal azonos védelmet kapjanak a nem saját államoktól. Más kérdés, hogy lehetnek olyan különbségek, melyek zavarhoz vezetnek az uniós jogosultság érvényesítésénél, mert valamiféle jogosultságot, legalább a képviselőhez fordulás jogát minden esetben biztosítani kell. Ebből kizárni, akár olyan okból is, melyet a saját állampolgáraival szemben is alkalmaz, nem lehet az uniós polgárokat.

b) a konzuli védelem személyi köre

Az uniós rendelkezések alapján a védelem minden uniós polgárnak biztosított. Az, hogy ki tekinthető uniós polgárnak, azonban nagyban függ a tagállamok szabályozásától, hiszen valamely uniós tagállam állampolgárságával kell rendelkeznie a bajba jutott személynek.<sup>62</sup>

<sup>56</sup> Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 608-610. pp.

<sup>57</sup> Bulgária, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália és Románia biztosítja alapvető jogként a konzuli védelemhez való jogot.

<sup>58</sup> Dánia, Finnország, Görögország, Szlovákia, Szlovénia.

<sup>59</sup> Németország, Görögország.

<sup>60</sup> Csehország, Franciaország, Luxembourg, Spanyolország.

<sup>61</sup> Ausztria, Belgium, Ciprus, Írország, Málta.

<sup>62</sup> Érdekes kérdés, mi történik akkor, ha a bajba jutott személy több állam polgárságával rendelkezik. Vannak olyan tagállamok, melyek kizárják egy a másik állampolgárságot adó állammal szembeni fellépést. Azonban ezzel a kérdéssel csak kevés tagállam foglalkozik kifejezetten.

Általánosságban elmondható a tagállamok gyakorlatáról, hogy a biztosított konzuli védelmet nem terjesztik ki azokra a családtagokra,<sup>63</sup> akik egy harmadik állam polgárai. Mindazonáltal speciális körülmények között válsághelyzetben, kimenekítés esetén a nem uniós állampolgároknak is biztosított a segítség.<sup>64</sup> Vannak azonban olyan tagállamok is, melyek bár szintén csak kivételesen nyújtanak a nem uniós polgár családtagok számára védelmet, azonban a nemzeti szabályaikban meghatározott személyi kör számára általánosan és nem csak válsághelyzetben. Így például Svédország az általa is aláírt Helsink-i Szerződés értelmében, a többi szerződő fél nem uniós polgár családtagjainak ugyanolyan módon és jelleggel nyújt védelmet, mint az uniós polgárok számára. A többi uniós polgár családtagjai esetében azonban visszatér az általános elutasító gyakorlat.

Még kritikusabb kérdés a menekültek és a hontalanok védelmének kérdése. A tagállamok gyakorlatát megvizsgálva megállapítható, hogy általában<sup>65</sup> biztosítják a hontalanok számára a konzuli védelmet, de csak abban az esetben, ha a hontalan állandó tartózkodási joggal bír az állam területén.<sup>66</sup>

### c) beleegyezési klauzulák a szerződésben

Bizonyos tagállami jelentések azzal magyarázzák, hogy nem történt meg a klauzula beillesztése a kétoldalú nemzetközi szerződésekbe, hogy ezeknek a szerződéseknek a megkötésére még az Unióhoz való csatlakozásukat megelőzően került sor, így akkor még nem tartozott a kötelezettségeik közé. Más tagállamok, általában a régebbi tagállamok közül pedig arra hivatkoznak, hogy maga az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultság a konzuli védelemre később született meg, mint azok a szerződések, melyeket harmadik államokkal kötöttek. Más kérdés, hogy ezek az indokok nem magyarázzák azt, hogy azóta miért nem került sor ezen szerződések módosítására, illetve harmadik államokkal sem folytattak ilyen irányú tárgyalásokat.

Ehelyett a tagállamok az ad-hoc értesítés rendszerét követik,<sup>67</sup> amely szerint adott esetben a konzul döntésén alapulva értesítik a harmadik államot a védelem nem állampolgár számára való biztosításáról. Más kérdés, hogy vannak olyan tagállamok, amelyek vitatják a beleegyezési klauzula alkalmazásának szükségességét, mivel álláspontjuk sze-

<sup>63</sup> A családtag meghatározása meglepően kevés esetben történik meg a tagállami gyakorlatban. Kizárólag a ciprusi és a szlovén szabályok tartalmazznak rendelkezést erről.

<sup>64</sup> Ezek az országok, ahol ilyen gyakorlat létezik: Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia, Hollandia, Nagy-Britannia.

<sup>65</sup> Kifejezett rendelkezések találhatók az észt, litván, máltai, román és svéd szabályokban.

<sup>66</sup> Svédország kivétele ebből a szempontból, mert a szabályok esetében csak arról szólnak, hogy a hontalannak Svédországban kell élnie.

<sup>67</sup> Egyetlen kivételként említhető a belga gyakorlat, ahol a konzuli szolgálat állami javaslatra informálta a harmadik államok hatóságait az uniós jogosultságról. A francia hatóságok részéről pedig már sor került egyes esetben a harmadik állam értesítésére. A francia hatóságok az ország tudomására hozták, hogy a 26 uniós tagállam vonatkozásában ők kívánnak képviselőként fellépni, a 26 tagállam pedig értesítette az országot, hogy helyettük Franciaország jogosult eljárni krízisszituációban. Németország pedig uniós elnökségének ideje alatt tájékoztatta szóban az érintett államokat arról, hogy az uniós tagállamokat ő képviseli az elnökség ideje alatt. Litvánia pedig egy másik uniós tagállammal kötött megállapodásra hivatkozva értesítette a harmadik államokat arról, hogy melyik ország lép fel a nevükben az adott országban.

rint a harmadik államok attól függően, hogy milyen megállapodása van az uniós tagállamnak ezzel az országgal, nem gördítenek akadályt a segítségnyújtás elé.<sup>68</sup>

### *Következtetések*

1. A vizsgálat során megállapításra került, hogy maguk a tagállamok is eltérő álláspontot képviselnek a konzuli védelemhez való jogosultságot illetően. Vannak olyan tagállamok, ahol a védelem alapvető jogosultság és olyan tagállamok, ahol az állam diszkrecionális döntésén alapul a lehetséges védelem. Több esetben került említésre az uniós joggyakorlat kapcsán is ez a tény, mint probléma, mint lehetséges akadály a jogosultság hatékony érvényesülése előtt. Meg kell azonban állapítani, hogy az uniós rendelkezés nem ugyanolyan védelmet ígér minden uniós polgárnak, csak olyat, amely megegyezik annak az állampolgárnak nyújtott védelemmel, mely államhoz fordult a képviselet nélkül maradt uniós polgár. Az alapvető kérdésekben azonban mindenképpen szükséges az egységes megközelítés. Így például annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kire terjed ki a biztosított védelem, legalább milyen területen és kérdésekben biztosított a segítség, illetve hogyan rendezik a felmerült költségeket egymás között a tagállamok. A megvizsgált regionális gyakorlatból az is megállapítható, hogy attól függetlenül, hogy eltér az érintett államok gyakorlata, egy jól működő, hosszútávú konzuli együttműködés alakulhat ki.<sup>69</sup>

2. Az uniós polgárok jogaként rögzített konzuli védelem abban az esetben biztosítható, ha annak az uniós polgárnak az adott harmadik tagállamban nincs külképviselete. Ez a rendelkezés megtalálható a tagállamok konzuli együttműködést megalapozó szerződéseiben is. Ez a rendelkezés, mint a védelem feltétele megegyezik a korábbi nemzetközi gyakorlattal is, és hűen szimbolizálja az uniós polgárság, az ezzel együtt járó jogosultságok tagállami állampolgárságot, és az ahhoz kapcsolódó jogosultságokat kiegészítő jellegét.

3. Az Európai Unió konzuli védelme nem törekszik valamennyi konzuli funkció el látására, hanem a konzuli védelem feladatára koncentrál. Ez a tény, mely alátámasztást nyer az uniós jogi iránymutatásokban<sup>70</sup> is, az uniós polgároknak nyújtott védelem vonatkozásában egy jóval szűkebb körű védelmet jelent, mint amelyet adott esetben a tagállamok nyújtanak egymásnak nemzetközi megállapodásaik eredményeképp. Ezen megállapodások tartalmi köre jóval több olyan kérdésre kiterjed, melyet a résztvevő államok szándékai szerint, az általános nemzetközi gyakorlathoz képest illesztettek a szerződésbe.<sup>71</sup> A megállapodások alapján nyújtott védelem egy további jellemzője,

<sup>68</sup> Így például Nagy-Britannia is ezt az álláspontot képviseli, és nem kíván változtatni a jelenlegi gyakorlaton.

<sup>69</sup> A Helsinki megállapodásban résztvevő államok közül Finnország az uniós iránymutatás korlátozott feladatmeghatározását alkalmazza, míg Svédország kiterjeszti tevékenységét olyan kérdésekre is, melyek nem tartoznak szorosan egy krízisszituációhoz, segítségük több területre is kiterjed.

<sup>70</sup> 95/553/EK határozat illetve a 96/409/CFSP

<sup>71</sup> Így például a balti megállapodás szerint az együttműködés nem korlátozódik kizárólag a konzuli védelemre, hanem közjegyzői funkciókra is kiterjed.

hogy nem feltétlenül teszi szükségessé, hogy válsághelyzet álljon elő a rászoruló állam-polgár vonatkozásában, egyszerű közreműködési, és képviseleti feladatok végzését is vállalja a szerződő állam külképviselete, mintegy helyettesítő jelleggel. Ezzel szemben az uniós kezdeményezések leginkább arra koncentrálnak, hogy amennyiben az uniós polgárok bajba jutnak, krízisszituációba kerülnek harmadik államban egy összuniós segítség, leginkább védelem a rendelkezésükre álljon, kiegészítve más az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságot.<sup>72</sup>

4. A vizsgálat tárgyát képezte az a kérdés is, hogy mennyiben terjeszthető ki ez a védelem az uniós polgárok családtagjaira, illetve menekültekre és hontalanokra.

Az Európai Unió Zöld Könyve alapján az Unió polgár azon családtagjai, akik nem rendelkeznek valamely tagállam állampolgárságával ugyanúgy jogosultak az Unió védelmére harmadik országokban. Tehát a cél az, hogy kiterjesszék a konzuli védelmet a családtagokra is, és meghatározzák azokat a módokat, amelyek lehetővé teszik a segítségre szoruló polgárok és családtagjaik együttes védelmét.<sup>73</sup> Ebben a kérdésben a tagállamok gyakorlata, illetve az általuk kötött megállapodások nem egységesek. A tagállamok gyakorlatáról néhány kivételtől eltekintve elmondható, hogy nem biztosítják a nem uniós polgár családtagoknak a védelmet, ha igen, akkor csak az általuk kötött megállapodás alapján és csak a résztvevő államok polgárai vonatkozásában. Az uniós megoldás mégis megalapozható, hiszen más uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok esetében is megvalósult az uniós bíróság joggyakorlata alapján a jogosultság kiterjesztő értelmezése.<sup>74</sup>

Még kritikusabb kérdés a menekültek, hontalanok védelmének kérdése. A jelenlegi helyzetben a menekültek, a hontalanok<sup>75</sup> nem tartoznak bele az uniós védelem személyi körébe, illetve a Zöld Könyv is csak a nem-uniós állampolgár családtagok vonatkozásában fogalmazott meg változtatási szándékot. Ezzel szemben a tagállamok konzuli megállapodásai, illetve a tagállami szabályok arról tanúskodnak, hogy a védelem mindenképpen jár a hontalanoknak, és a menekülteknek bizonyos feltételek teljesülése esetén, így a tagállam területén való állandó tartózkodási jog fennállta esetén. Egyes uniós vélemények szerint ezt a kiterjesztést uniós szinten is meg kellene tenni, különösen akkor, ha a hontalanokat, menekülteket alapvető jogaikban éri súlyos jogsértés.<sup>76</sup> A jelenleg rendelkezésre álló, és aktuális bizottsági jelentések szerint azonban ezen a vonalon még nincs elmozdulás, tehát kijelenthető, hogy ebben a kérdésben a tagállami gyakorlat, illetve megállapodások az Unió előtt járnak.

<sup>72</sup> Egyes tagállami állásfoglalások alapján tulajdonképpen nem is konzuli segítségnyújtásról van szó az uniós rendelkezések alapján, hanem szigorúan vett konzuli védelemről.

<sup>73</sup> Zöld Könyv Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban 3.2.pontja alapján. Az EU- polgárok és uniós polgársággal nem rendelkező családtagjaik együttes védelmének igénye megmutakozott a 2006. júliusi libanoni konfliktus során, az uniós polgárok olyan családtagjainak Cipruson keresztül megszervezett evakuációs és hazatelepítési eljárása során, akiknek országa nem rendelkezett képviselettel

<sup>74</sup> Az uniós területén való tartózkodási joga esetén az Európai Bíróság elismerte a nem uniós polgár családtagok jogosultságát is a Carpenter-ügyben(C-60/00)

<sup>75</sup> A hontalanok esetében a Lisszaboni Szerződés egyik újítása volt, hogy a szerződés rendelkezései szerint a hontalanok az uniós jog vonatkozásában harmadik állam polgárainak számítanak.

<sup>76</sup> FRANCO FRATTINI: *Public Hearing: Diplomatic and Consular protection*. Brüsszel, 2007. május 29.

5. Az EUMSZ. 23. cikke tulajdonképpen azt várja a tagállamoktól, hogy az uniós polgárok harmadik országban való védelmének érvényesítése érdekében folytassanak tárgyalásokat, azokkal a harmadik országokkal, akik érintettek lehetnek, és amely országok hozzájárulására szükség van a konzuli segítségnyújtás gyakorlására nem állampolgárok, de uniós polgárok viszonylatában. Eddig azonban a tagállamok, akik többek között részesei az előbb említett regionális és bilaterális egyezményeknek nem kötöttek megállapodást, de ami még fontosabb nem módosították a meglévő szerződéseiket az uniós kötelezettségeik érvényesítése érdekében, ez pedig csökkenti az uniós polgársághoz kapcsolódó jog hatékonyságát. Pedig ahogy az előzőekből kiderül, a rendelkezésre álló, hatályos nemzetközi szerződések alkalmas kiindulópontul szolgálhatnának, hiszen hasonló célból, és feltételek mellett kerül sor más államok állampolgárainak védelmére. Az uniós jogosultság nemzetközi jogi alapjául szolgáló 1963-as Bécsi Egyezmény is rögzíti a nemzetközi jog azon általános elvét, miszerint egy állam polgárának másik állam általi védelme feltételezi a harmadik ország beleegyezését.<sup>77</sup> Az uniós tagállamok álláspontja szerint erre nincs is szükség, jól működik az ad-hoc értesítés rendszere is, melyet alkalmaznak is, illetve eddig egyszer sem merült fel probléma olyan esetben, amikor egy állam egy másik állam polgára érdekében lépett fel, természetesen a két állam közötti megállapodás alapján. Az Európai Unió azonban arra készül, hogy nemcsak a tagállami külképviseletek, hanem azokkal szorosan együttműködve az Európai Unió Külügyi Szolgálatának küldöttségei is biztosítsák a védelmet az uniós polgárok számára a harmadik államban.<sup>78</sup> Ennek megfelelően el kell gondolkodni azon, hogy a klasszikus kétoldalú megállapodások helyett esetlegesen ún. vegyes szerződések megkötését indítványozzák, hiszen ebben az esetben mind az Unió, mind a tagállamok szerződő félként rendeznék a jóváhagyás kérdését.<sup>79</sup> Ez azt a lehetőséget is magában hordozná, hogy egy állandó tartalmú jóváhagyási klauzulát illesszenek ezekbe a szerződésekbe. Ezzel a klauzulával harmadik államok hozzájárulnának ahhoz, hogy az uniós polgárok részére nemcsak a tagállamok, hanem az Unió küldöttségei is védelmet nyújtsanak.<sup>80</sup>

### *Összefoglalás*

A megtett következtetések fényében ki kell jelenteni, hogy uniós szinten egy jóval részletesebb iránymutatásra van szükség a konzuli gyakorlatot illetően, mely felváltaná a jelenleg hatályos 95/553/ EK határozat tartalmát. Bár megállapítható, hogy a tagállamok regionális és bilaterális megállapodásai, illetve nemzeti szabályozásuk is kiindulópontul és mintául szolgálhat az uniós szabályozás számára, vannak olyan kérdések, melyek az uniós jelleg miatt más megközelítést kívánnak. A jelenlegi cél egy hatékonyan érvényesülő jogosultság megteremtése az uniós polgárok számára, a tagállamok együttmű-

<sup>77</sup> Az 1963-as Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról 8. cikke.

<sup>78</sup> 8029/10 számú tanácsi tervezet az EKSZ felépítéséről és működéséről (2010. március 25.), 4. p. 2010/427/ EU tanácsi határozat (2010. július 26.) 3. cikk:

<sup>79</sup> European Commission Consultations on Consular and Diplomatic Protection- Observation from Nicholas Blake.

<sup>80</sup> A Bizottság Zöld Könyvének.5.pontja.



kódásával, melynek az első lépése az Európai Bizottság szerint<sup>81</sup> a tagállamok meglévő vonatkozó nemzetközi megállapodásainak módosítása, illetve felülvizsgálata kell, hogy legyen. A Lisszaboni Szerződés azonban még ennél is továbbmegy, mikor arról rendelkezik, hogy ezen a területen „a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.”<sup>82</sup>

Ezekután kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e a tagállamok nemzetközi megállapodásaira.

A helyzet azért is érdekes, mert egyrészt a meglévő regionális és bilaterális egyezmények forrásként szolgálhatnak, illetve kihatással lehetnek a nemzetközi gyakorlatra, az EUMSZ. 23. cikkének illetve a lehetséges másodlagos uniós jogi normák megszületésével tulajdonképpen nincs többet szükség ilyen jellegű nemzetközi szerződésekre a tagállamok között, hiszen az uniós jog kívánja ezt kiváltani.

Az mindenképpen kijelenthető, hogy egy valóban jól működő konzuli együttműködés feltétele nem feltétlenül az, hogy szerződésbe, illetve jogi normákba legyen foglalva annak minden eleme, fontosabb, hogy egy olyan bázisa legyen a segítségnyújtásnak, mely gyorsan képes döntéseket hozni, illetve rugalmasan alakítható. Ennek a záloga pedig véleményem szerint egy az információk cseréjét, és a tájékoztatást segítő hálózat, mely képes arra, hogy mobilizálja a résztvevők képességeit és hathatós segítséget nyújtson akár válsághelyzetben is. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy ennek a kölcsönös együttműködésnek a gyakorlatban való működését segítő alapszabályok rögzítésre kerüljenek, leginkább olyan rendelkezések formájában, melyek a tájékozódást segíthetik az igénybe vehető segítséget illetően, illetve iránymutatásul szolgálhatnak a feladatok megosztása és annak költségeinek kezelése érdekében.<sup>83</sup>

Mindazonáltal a Lisszaboni Szerződés további újítása az Európai Külügyi Szolgálat felállításával egy olyan kihívás elé állítja a nemzetközi gyakorlatot, melyet a nemzetközi jog szabályai eddig nem érintettek, de uniós szinten megoldást kell találni rá, és a harmadik országok számára elfogadhatóvá kell tenni, hogy nemcsak egy állam, hanem egy nemzetközi szervezet is védelmet nyújthat nem saját állampolgárának.

<sup>81</sup> Már az EK Szerződés 20.cikke is előírja nemzetközi tárgyalások megkezdését ennek a bekegyezésnek a megszerzése érdekében.

<sup>82</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 23. cikk (2) bekezdés.

<sup>83</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward, Brüsszel 2011.03.23. COM(2011) 149 final.

## IMOLA SCHIFFNER

THE OPPORTUNITIES OF THE CONSULAR PROTECTION OF THE  
EUROPEAN CITIZENS IN THE LIGHT OF THE PRACTICE OF THE  
MEMBER STATES

## (Summary)

Article 23 of the Treaty on the Functioning of the European Union guarantees the right of diplomatic protection and consular assistance by any Member State to European citizens, on the same conditions as the nationals of that State. Mostly in case the citizen gets into trouble on the territory of a third State, provided his or her own State does not have representation there.

This less effective right which has been neglected until now came into the light in the last years, and the European Commission has a plan to give a concrete content, and enforceability to the provision.

One of the most important change of the Lisbon Treaty, the Treaty dismissed the inter-governmental nature of the area and instead of this authorized the Commission to initiate decision-making in this field, so the Commission now has a competence to initiate directives in this area.

In my opinion, the effectiveness of protection undertaken by EU concerning an enforceable, non-discriminative and uniform right of EU citizens depends solely on the efforts of Member States.

For this reason it is worth to examine the consular practice and international agreements of the Member States. In my point of view the starting point of consular cooperations of the Member States was the same; the mutual protection of the nationals of the other State in third country.

As concluded, the solution and the way of cooperation ensured by this kind of treaties could provide for an example and could give direction for the decision-making. The same is aimed by Article 23 of Treaty on the Functioning of the European Union concerning and enforabled right ensured by EU norms.